

Kartläggning av andra länders arbete med samhällsekonomisk analys inom miljöområdet



Kartläggning av andra länders arbete med samhällsekonomisk analys inom miljöområdet

Henrik Nordzell, Jenny Wallström, Henrik
Scharin, Åsa Soutukorva

Anthesis Enveco AB

SLUTRAPPORT 2017-04-03

Rapport 2017:4

www.enveco.se

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	4
FÖRKORTNINGAR	5
1 INTRODUKTION	6
2 METOD.....	7
3 VAD ÄR SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS?	8
4 USA	11
4.1 Bakgrund	11
4.2 Vilka lagkrav finns?	12
4.3 Hur har man organiserat ansvar och uppdrag?	13
4.4 Vilka vägledning finns?	14
4.5 Hur fungerar den praktiska tillämpningen?	17
4.6 Vilka typer av utvärderingar och analyser görs?	18
4.7 Hur påverkar analyserna politiken?	18
4.8 Vilka har varit de viktigaste framgångsfaktorerna?	19
5 STORBRITANNIEN	21
5.1 Bakgrund	21
5.2 Vilka lagkrav finns?	23
5.3 Hur har man organiserat ansvar och uppdrag?	24
5.4 Vilka vägledning finns?	26
5.5 Hur fungerar den praktiska tillämpningen?	28
5.6 Vilka typer av utvärderingar och analyser görs?	30
5.7 Hur påverkar analyserna politiken?	31
5.8 Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna?	33
6 SUMMERING	34
7 FÖRSLAG TILL FORTSATT ARBETE.....	35
REFERENSER	37

SAMMANFATTNING

Syftet med denna rapport är att kartlägga andra länders arbete med samhällsekonomisk analys vid miljörelaterade beslut. En kvalitativ litteraturgenomgång har genomförts med fokus på Storbritannien och USA. Rapporten ger en överblick över hur länderna arbetar med frågan för att i förlängningen kunna dra lärdomar om vad som krävs för att samhällsekonomisk analys ska få större genomslag i beslut i Sverige. Genomgången har utgått ifrån några vägledande frågor: 1) Vilka lagkrav finns? 2) Hur har man organiserat ansvar och uppdrag? 3) Vilka vägledningar finns? 4) Hur fungerar den praktiska tillämpningen/vilka typer av analyser görs? 5) Hur påverkar analyserna politiken? 6) Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna?

Fokus i USA-avsnittet ligger på deras system för att genomföra så kallade *Regulatory Impact Assessments (RIA)*, medan avsnittet om Storbritannien fokuserar på en liknande typ av analys som heter *Impact Assessment (IA)*. RIA och IA ska genomföras av departement och statliga myndigheter (däribland miljöskyddsmyndigheterna) för att utvärdera de förväntade effekterna av vissa typer av beslut. Analyserna liknar i stort sett hur en samhällsekonomisk konsekvensanalys beskrivs enligt Naturvårdsverkets vägledning *Konsekvensanalys steg för steg* (Naturvårdsverket, 2003) och innehåller monetär värdering av kostnader och nyttor. I USA gäller kravet vid regelgivning, medan det i Storbritannien omfattar reglerande policys. I USA gäller att om analysen visar att förslaget kommer att vara samhällsekonomiskt olönsamt ska det inte genomföras. Den analysmetod som används i utvärderingsarbetet är kostnads-nyttoanalys. De allra flesta utvärderingar görs *ex ante*. För att säkra kvaliteten på analyserna och säkerställa att kraven efterföljs finns granskningsprocesser i båda länderna.

USA och Storbritannien kan anses ligga i framkant när det gäller att genomföra samhällsekonomiska analyser vid beslut och har väl utbyggda system för RIA respektive IA. Detta kan kopplas till långa traditioner av kostnads-nyttoanalyser, god tillgång på data som underlag för värdering och genomarbetade vägledningar.

Underlagen visar emellertid att det även i Storbritannien och USA finns brister vad gäller genomförande och genomslag. Möjliga orsaker till detta som diskuteras i litteraturen är att utvärderingarna ofta genomförs i ett sent skede av beslutsprocessen eller för att berättiga ett redan taget beslut, hänsynstaganden gentemot intressegrupper eller politiska åsikter väger tyngre än analysens resultat samt att kompetens eller resurser saknas för att uppnå den kvalitet som är önskvärd på utvärderingen.

FÖRKORTNINGAR

BEIS = Department for Business, Energy and Industrial Strategy (*Storbritannien*)

BIS = Department for Business, Innovation and Skills (nu BEIS) (*Storbritannien*)

BRE = Better Regulation Executive (*Storbritannien*)

CBA = Cost-Benefit Analysis (*Sve: kostnads-nyttoanalys, samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning*)

USEPA = United States Environmental Protection Agency (*USAs motsvarighet till Naturvårdsverket*)

Defra = Department for Environment, Food and Rural Affairs (*Storbritannien*)

EA = Environment Agency (*Storbritannien*)

EO = Executive Order (*USA*)

HMT = HM Treasury (*Storbritanniens motsvarighet till finansdepartementet*)

IA = Impact Assessment (*Storbritannien*)

NAO = National Audit Office (*Storbritannien*)

OIRA = Office of Information and Regulatory Affairs (*USA*)

OMB = Office of Management and Budget (*USA*)

PIR = Post Implementation Review (*Storbritannien*)

RIA = Regulatory Impact Analysis (*USA*), Regulatory Impact Assessment (*Storbritannien*)

ROAMEF = Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation and Feedback (*Storbritannien*)

RPC = Regulatory Policy Committee (*Storbritannien*)

RRC = Reducing Regulation sub-Committee (*Storbritannien*)

1 INTRODUCTION

Naturvårdsverket arbetar med att ta fram en ny vägledning för samhällsekonomisk analys. Därför finns ett stort värde i att få en överblick av hur andra länder arbetar inom detta område. Jämfört med den tidigare vägledningen (Naturvårdsverket, 2003) ska den nya vägledningen handla mer om incitamentstänkande (styrmedel) än projekttänkande (åtgärder).

Ett problem idag är att genomslaget av samhällsekonomiska analyser på miljöområdet inte är så stort i Sverige som det skulle kunna vara. Förhoppningen är att ökad kunskap om andra länders arbete ska kunna fungera som underlag och inspiration för svensk del med det övergripande målet att samhällsekonomiska analyser i slutänden ska få större genomslag i praktiken och politiken. En viktig del i denna kunskapsuppbyggnad är att få en förståelse för hur det ser ut i andra länder. Anthesis Enveco och WSP har tidigare kartlagt ett urval av svenska myndigheters arbete med samhällsekonomiska analyser inom miljöområdet (Enveco, 2016; Pädam m.fl., 2013). I jämförelse med de arbetena, som var kvantitativa till sin karaktär, är kartläggningen som nu görs av mer strategiskt och kvalitativt slag. Syftet är inte att eftersträva en heltäckande bild av "allt" som görs utan snarare att försöka beskriva i stora penseldrag olika sätt att arbeta med samhällsekonomisk analys samt att få en uppfattning om såväl positiva som negativa erfarenheter och lärdomar från andra länder. En avgränsning för studien är urvalet länder, som är Storbritannien och USA, eftersom bägge har långa traditioner av att arbeta med samhällsekonomisk analys. En annan avgränsning är typer av analyser, som är *Regulatory Impact Assessment (RIA)* i USA och *Impact Assessment (IA)* i Storbritannien, eftersom de är centrala metoder för att analysera samhällsekonomiska effekter av beslut.

Rapporten disponeras på följande sätt. Kapitel 2 ger en kortfattad metodbeskrivning följt av kapitel 3 vilken beskriver vad en samhällsekonomisk analys är. I kapitel 4 beskrivs arbetet med samhällsekonomiska analyser för USA, varefter arbetet i Storbritannien beskrivs i kapitel 5. En summering av rapporten ges i kapitel 6 medan kapitel 7 avslutar med förslag till fortsatt arbete.

2 METOD

Syftet med denna studie är att göra en kvalitativ genomgång av USAs och Storbritanniens arbete med samhällsekonomisk analys på miljöområdet. För att göra detta på ett så effektivt och precist sätt som möjligt identifierades följande frågor tidigt i projektet, vilka har varit vägledande för hela arbetet:

- Vilka lagkrav finns?
- Hur har man organiserat ansvar och uppdrag?
- Vilka vägledningar finns?
- Hur fungerar den praktiska tillämpningen?
- Vilka typer av analyser görs?
- Hur påverkar analyserna politiken?
- Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna?

För att besvara frågorna har litteratursökningar genomförts genom att bland annat kombinera benämningar på olika typer av samhällsekonomiska analyser med olika uttryck för påverkan på beslutsfattande, t.ex. *The use of cost–benefit analysis in decision-making* (se tabell 1). Initialt användes sökorden *socioeconomic impact assessment* i litteratursökningarna som en översättning av begreppet samhällsekonomisk analys. De sökord som har gett bäst resultat är dock *cost-benefit analysis* i kombination med till exempel *environmental policy*.

Tabell 1. Sökord som har använts i litteratursökningar.

Samhällsekonomiska analyser	Genomslag i beslutsfattande
Cost-benefit analysis (CBA)	Impact on policy
Environmental Valuation	Influence on decisions
Multi-criteria analysis	Practical use
Socioeconomic analysis	Decision-making
Economic and social assessment	Policy making
Socioeconomic impact assessment	Environmental policy
Valuing ecosystem services	Implementation
Cost-effectiveness analysis	Policy appraisal

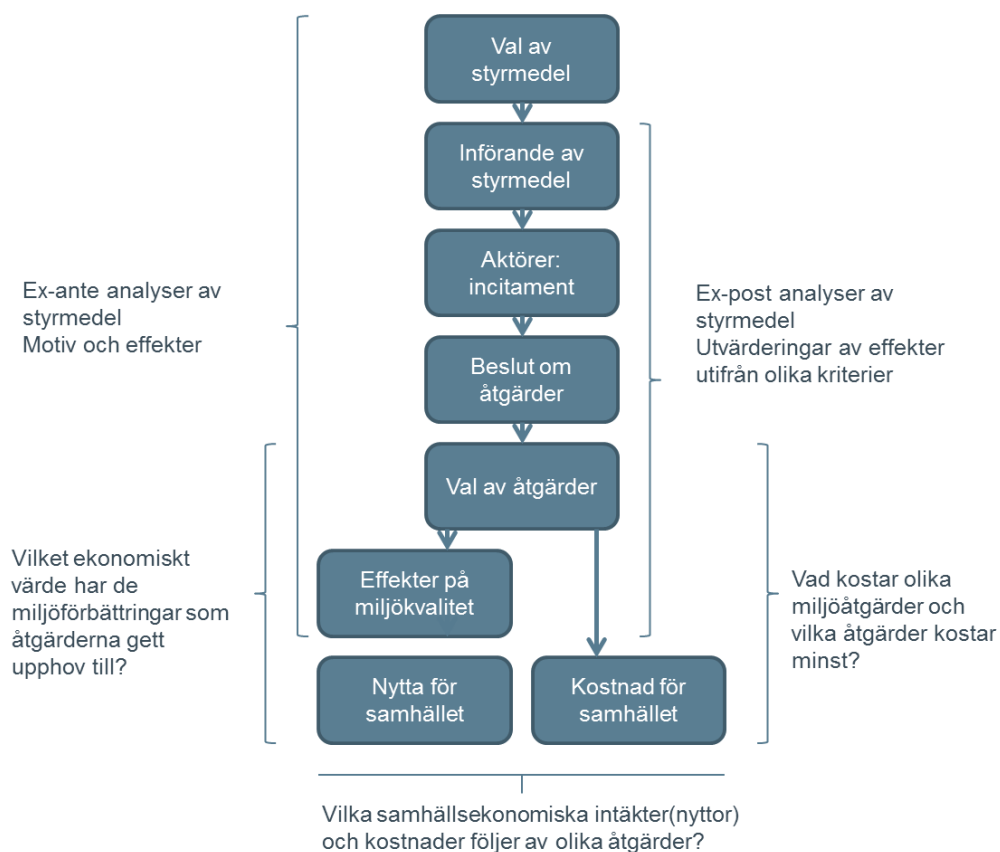
Genomgående i arbetet har fokus riktats mot samhällsekonomiska analyser inom miljöpolitiken, men en del information (t.ex. vad gäller organisation, vägledningar och tillämpning) gäller även för beslut på andra områden.

3 VAD ÄR SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS?

Samhällsekonomisk analys är ett brett begrepp som kan innefatta olika typer av analyser av samhällsekonomiska effekter av förslag och beslut. I detta avsnitt definieras begreppen styrmedelsanalys, åtgärdsanalys, samhällsekonomisk konsekvensanalys och konsekvensutredning. Rapporten kommer i så hög grad som möjligt utgå från denna indelning av begrepp och definitioner. Det finns dock olika tolkningar av vad dessa begrepp i praktiken innebär och det finns därför ett behov att precisera definitionerna för de olika begreppen. Det har även visat sig att de begrepp och definitioner som används i USA och Storbritannien inte alltid till 100 procent kan anpassas till indelningen och definitionerna beskrivna nedan.

Figur 1 är baserad på Söderholm (2014) och ger en översikt över vad som kan menas med en samhällsekonomisk analys. Figuren visar att en samhällsekonomisk analys kan bestå av en **styrmedelsanalys**, som antingen kan genomföras ex ante eller ex post. I en styrmedelsanalys ex ante undersöks ännu ej införda styrmedel eller ändringar av existerande styrmedel. Motiven till styrmedel studeras, liksom vilka effekter på miljö kvalitet samt övriga konsekvenser som kan förväntas uppstå till följd av de åtgärder som de studerade styrmedlen leder till. I en styrmedelsanalys ex post utvärderas redan införda styrmedel utifrån vilka effekter på miljö kvalitet samt övriga konsekvenser som de har lett till. I båda typerna av styrmedelsanalyser är en central del att studera hur olika aktörer i samhället reagerar på styrmedlen. En samhällsekonomisk analys kan dessutom bestå av analyser av nyttor och/eller kostnader. **Åtgärdsanalyser** handlar om att uppskatta storleken på de nyttor och/eller kostnader som olika åtgärder leder till. Analyser av miljö värden fokuserar på att värdera miljöförbättringarna av ett visst mål, åtgärder eller styrmedel samhällsekonomiskt. Kostnadsanalyser studerar vad olika miljöåtgärder kostar och kostnadseffektivitetsanalyser studerar dessutom vilka åtgärder som uppfyller önskvärda mål till lägsta möjliga kostnader. Kostnads-nyttoanalyser (cost-benefit analysis, CBA) studerar både kostnader och nyttor för samhället.

Beroende på vilken fråga som ska besvaras finns ibland behov av att genomföra både analyser av nyttor och/eller kostnader och styrmedelsanalyser och ibland är det tillräckligt att genomföra enbart en styrmedelsanalys eller enbart en analys av nyttor och/eller kostnader. Det är heller inte givet att det alltid är lämpligt att enbart följa det nedåtriktade flödet i figur 1. Det kan exempelvis i vissa fall vara önskvärt att först göra en kostnads-nyttoanalys för att utvärdera den samhällsekonomiska effektiviteten av ett miljömål samt vilka åtgärder som till lägsta möjliga kostnad kan uppnå målet och därefter analysera vilket eller vilka styrmedel som kan vara lämpliga för att få dessa åtgärder genomförda.



Figur 1. Kategorisering av samhällsekonomiska analyser i styrmedelsanalyser (ex ante eller ex post) och åtgärdsanalyser (analyser av miljövärden, kostnadsanalyser, kostnadseffektivitetsanalyser och kostnads-nyttoanalyser). Efter Söderholm (2014).

En **samhällsekonomisk konsekvensanalys** är, enligt Naturvårdsverket (2003), ett strukturerat sätt att redovisa för- och nackdelar med ett förslag till åtgärd, mål eller styrmedel för samhället som helhet och för olika aktörer. För att genomföra en konsekvensanalys ska problemet analyseras, mål sättas, referensalternativ ges, möjliga åtgärder beskrivas samt konsekvenserna identifieras och beskrivas. De konsekvenser som ska beskrivas är delvis de samhällsekonomiska (genom kostnads-nyttoanalys eller kostnadseffektivitetsanalys), men också de privatekonomiska (finansiella) effekterna. Dessutom ska en analys av fördelningen av effekterna mellan aktörer (t ex allmänheten, företag, kommuner och staten) göras liksom en känslighetsanalys. Krström & Bonta Bergman (2014) tolkar det som att en samhällsekonomisk konsekvensanalys är en kostnads-nyttoanalys tillsammans med en fördelningsanalys över hur finansiella och samhällsekonomiska konsekvenser påverkar olika aktörer.

En **konsekvensutredning** ska genomföras innan en förvaltningsmyndighet beslutar föreskrifter eller allmänna råd ska den, enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Kostnads- och andra konsekvenser ska utredas och dokumenteras i den omfattning som behövs i det enskilda fallet. Tillväxtverket, som är den myndighet med samordnande ansvar, delar in

konsekvenser i ekonomiska, sociala och miljömässiga (Tillväxtverket, 2016), men en konsekvensutredning fokuserar i huvudsak på de finansiella konsekvenserna för företag.

USA och Storbritannien använder sig huvudsakligen av begreppen kostnads-nyttanalys (cost-benefit analysis) samt konsekvensanalys (impact assessment) utan en mer specifik kategorisering enligt figur 1. Oavsett vilken analysmetod som tillämpas i olika fall kan ambitionsnivån uppvisa stora variationer. T.ex. kan kostnads-nyttanalyser genomföras vilka enbart fokuserar på en begränsad samhällsgrupp (hushåll, företag, offentlig sektor). Vilka kostnader och nyttor som ingår i själva analysen varierar. Medan vissa analyser inkluderar samtliga samhällsekonomiska kostnader inkluderar andra enbart de företagsekonomiska och/eller statsfinansiella kostnaderna. Vissa studier inkluderar enbart de nyttor som kan kvantifieras monetärt medan andra även inkluderar övriga nyttor. Dessutom kan utgångspunkten för olika analysers skilja sig i det att vissa konsekvens- och/eller kostnads-nyttanalyser utgår från ett visst miljömål medan andra utgår från projekt, investeringar, specifika åtgärder eller styrmedel. Sammanfattningsvis är det därför inte bara typen av analys som begränsar vilka slutsatser som kan tas i utvärderingen utan även ambitionsnivån och begränsningen av själva analysen.

4 USA

4.1 Bakgrund

Myndigheter i USA har en lång tradition av att genomföra kostnads-nyttoanalyser vid miljörelaterade beslut.

Under den stora depressionen på 1930-talet genomfördes stora investeringar för att stimulera ekonomin och det fanns ett behov av att se till att offentliga medel användes effektivt (Hufschmidt, 2000). Metoder utvecklades för att utvärdera samhällets nyttor och kostnader för storskaliga vattenrelaterade projekt (Navrud & Pruckner, 1997). Dessa ledde till *The Flood Control Act* (1936) som innebar att projekt för att förhindra översvämningar skulle utvärderas och att nyttorna av att genomföra åtgärder måste överstiga kostnaderna (Quah & Toh, 2012). Sedan dess har tillämpningen av kostnads-nyttoanalyser spridits även till andra delar av den statliga verksamheten i USA.

En av hörnstenarna i utvecklingen av kostnads-nyttoanalyser (CBA) var "Green Book" från 1950 som gav ett systematiskt ramverk för att genomföra CBA vid vattenrelaterade projekt (Navrud & Pruckner, 1997). År 1979 inkorporerades dessa riktlinjer i förordningen *Water Resource Council*, vilken fastställde resekostnadsmetoden och scenariovärderingsmetoden (Contingent Valuation) som de primära metoderna för miljövärdering (Hardarson & Hardarson, 2001). Under 1960- och 1970-talen var miljövärdering i stort sett begränsad till USA, men på 1980- och 1990-talen kom det att bli ett allt viktigare område även i Europa (Navrud & Pruckner, 1997).

Idag är CBA den huvudsakliga analysmetoden för bedömning av offentliga investeringar och beslut i USA (Pearce m.fl., 2006). Att utföra en CBA är ett formellt krav vid många storskaliga projekt i USA, bland annat inom transportsektorn, gruvindustrin och byggsektorn (Beder 2006, Jones m.fl., 2013). Exakt vilka lagkrav som finns på projektnivå har inte framkommit ur underlaget. En CBA som utförs på projektnivå kan kategoriseras som åtgärdsanalys utifrån Söderholms (2014) indelning (se figur 1) eftersom den i regel inte innehåller någon analys av behov och effekter av styrmedel.

För en översikt över de tre följande kapitlen se tabell 2.

Tabell 2. Sammanfattning för USA över de lagkrav som finns på att genomföra samhällsekonomiska analyser vid regelgivning, hur ansvar är organiserat och vägledningar.

Utvärdering	Lagkrav	Organisation & ansvar	Vägledningar
Regulatory Impact Analysis (RIA)	1981. Executive Order (EO) 12291. Skyldighet för regeringens departement och federala myndigheter att genomföra utvärderingar av stora regleringsförslag. Om nyttorna inte överstiger kostnaderna ska planerade regleringar inte genomföras.	Gäller alla regeringens departement och federala myndigheter som tillhör den verkställande makten (Executive Branch), däribland miljöskyddsmyndigheten Environmental Protection Agency (EPA).	Circular A-4 (OMB, 2003). Den huvudsakliga vägledningen för utförandet av RIA.
	1993. EO 12866. Formuleringen om att nyttor ska överstiga kostnader ändrades till att nyttorna ska motivera, inte överstiga kostnaderna.	Analyserna granskas av Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) som kan fördröja eller blockera regleringar som inte är samhällsekonomiskt lönsamma.	Regulatory Impact Analysis: A Primer (OIRA, 2011). En kortfattad version av Cirkular A-4.
	2011. EO 13563 och EO 13567. Upprepar föregående dekret, men kräver också att myndigheterna ska utarbeta planer för att regelbundet utvärdera befintliga regler.	RIA publiceras offentligt under processen för att ge allmänheten möjlighet att komma med synpunkter	Guidelines for Preparing Economic Analyses (USEPA, 2000, 2010). Miljöskyddsmyndighetens vägledning för samhällsekonomiska analyser. Är enligt Pearce m.fl. (2006) den mest genomarbetade vägledningen som har publicerats i OECD-länderna.

4.2 Vilka lagkrav finns?

År 1981 kom ett dekret (Executive Order 12291) som gäller än idag och innebär att alla regeringens departement och federala myndigheter är skyldiga att genomföra en så kallad *Regulatory Impact Analysis* (RIA) av regleringsförslag som förväntas få signifikanta ekonomiska effekter, dvs. större än 100 miljoner dollar per år eller stora effekter på sysselsättning och konkurrenskraft (Flynn, 2015). Myndigheterna ska beskriva behovet av federala regleringsåtgärder, ge förslag på alternativa åtgärder samt identifiera kostnader och nyttor av förslaget och alternativen. Det huvudsakliga verktyget för att genomföra en sådan *ex ante* utvärdering är CBA, men kostnadseffektivitetsanalys kan vara lämplig i vissa fall t.ex. vid stora effekter på hälsa och säkerhet (OMB, 2013). De förväntade effekterna av regleringen ska kvantifieras och värderas monetärt i så hög utsträckning som möjligt.

I en RIA skattas alltså de kostnader och nyttor som regleringen förväntas leda till och kan således klassas som en åtgärdsanalys enligt Söderholms (2014) indelning (figur 1). Men eftersom en RIA även ska utvärdera behovet och de troliga effekterna av en reglering innehåller den även en styrmedelsanalysdel (*ex ante*). Hur stor del

som fokuserar på styrmedel respektive åtgärder varierar rimligen från fall till fall. Därför kan enskilda utvärderingar behöva studeras för att veta var tonvikten ligger.

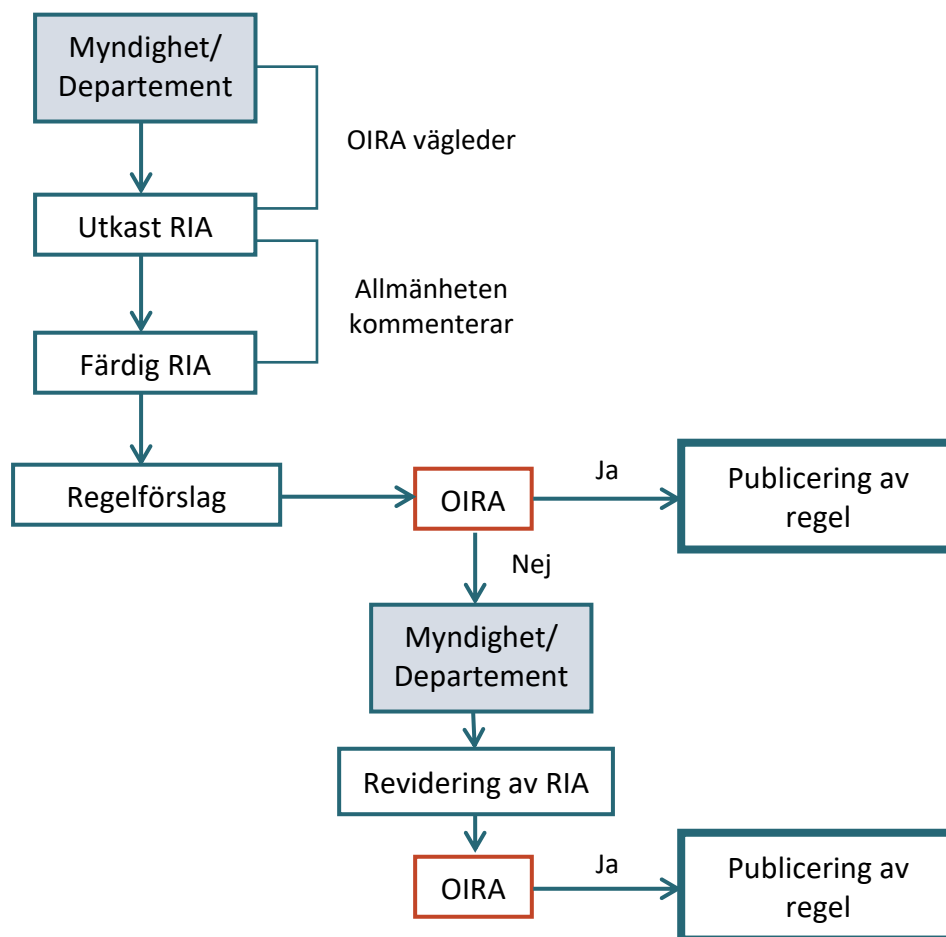
Enligt Executive Order (EO) 12291 ska de planerade regleringarna endast genomföras om nyttorna överstiger kostnaderna. År 1993 ändrades denna formulering genom EO 12866 till att nyttorna ska motivera, istället för att överstiga, kostnaderna (Pearce m.fl., 2006). EO 12291 och EO 12866 gäller alla regeringens departement och federala myndigheter som tillhör den verkställande makten (Executive Branch), däribland miljöskyddsmyndigheten United States Environmental Protection Agency (USEPA). År 2011 kom EO 13563 och EO 13567 som till stor del upprepade föregående dekret, men också kräver att myndigheterna ska utarbeta planer för att regelbundet utvärdera befintliga regler. De från regeringsdepartementen fristående tillsynsmyndigheterna (Independent Regulatory Agencies) omfattas inte av lagkravet på att göra *ex ante* utvärderingar av regleringar, men uppmuntras i EO 13563 och EO 13567 att granska befintliga regler (*ex post*).

Utöver en RIA kan myndigheterna åläggas att genomföra analyser kopplade till särskilda effekter på bland annat småföretag, administration, barn, energi och miljö. Dessa regleras genom andra lagar eller dekret. Exempelvis kräver EO 12898 att myndigheter ska analysera oproportionellt stora negativa hälso- och miljöeffekter av program och policys på minoritetsbefolkningar och låginkomsttagare. EO 13045 kräver att signifikanta regleringsförslag (enligt EO 12291) som involverar miljöhälsorisker eller säkerhetsrisker som drabbar barn i högre utsträckning utvärderas särskilt. USEPA listar de lagar och dekret som kräver att samhällsekonomiska analyser utförs vid miljörelaterade beslut (USEPA, 2010, kapitel 1).

4.3 Hur har man organiserat ansvar och uppdrag?

När en federal myndighet eller ett departement vill införa en regel som förväntas få signifikanta ekonomiska effekter ska, som tidigare nämnts, en analys av konsekvenserna genomföras i en Regulatory Impact Assessment (RIA). Figur 2 visar de olika stegen i beslutsprocessen. Myndigheten eller departementet börjar med att göra ett utkast på en RIA med stöd och granskning av OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs), vilket är en enhet i Vita huset. Myndighetens eller departementets RIA publiceras offentligt (på regulations.gov) både på förslagsstadiet och i slutskedet för att öka insyn i beslutsfattandet. Intressenter kan kommentera analysen och myndigheterna är ålagda att ge återkoppling och beskriva hur kommentarerna har påverkat processen. När förslaget är färdigt granskas utvärderingen av OIRA, vilka kan fördröja eller blockera regleringar som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Denna möjlighet gör OIRA till ett mycket starkt kontrollorgan. Om förslaget godkänns kan regeln publiceras och börjar gälla tidigast efter 30 dagar (så länge inte kongressen motsätter sig eller det sker en prövning i domstol) (Cornell University, 2017).

OIRA är en del av OMB (Office of Management and Budget) i USAs presidentkansli. OMB ansvarar för att publicera regelbundna rapporter om de nyttor och kostnader som regleringarna lett till utifrån de uppskattningar som har gjorts i myndigheternas RIAer (t ex OMB, 2010).



Figur 2. Illustration av beslutsprocessen vid regelgivning i USA. Röd ruta innebär granskning.

4.4 Vilka vägledningar finns?

Circular A-4

Den huvudsakliga vägledningen för utförandet av Regulatory Impact Assessments (RIA) är *Circular A-4* (OMB, 2003) som framförallt riktas till de departement och myndigheter som omfattas av lagkravet, men även till beslutsfattande på program- och projektnivå. Enligt vägledningen (OMB, 2003) ska en RIA innehålla följande tre delar:

1. Beskrivning av behovet av regleringsåtgärder

RIA ska inledas med en beskrivning av behovet av regleringsåtgärder, inklusive en beskrivning av det problem som myndigheten försöker lösa. Myndigheten bör förklara om åtgärden är avsedd att hantera marknadsmisslyckanden eller att uppnå andra mål såsom att förbättra statliga processer, skydda integriteten eller bekämpa diskriminering.

2. Identifiering av alternativ till regleringsförslaget

Myndigheten ska föreslå rimliga alternativ till den föreslagna regleringen, inklusive möjligheten att inte reglera. För att ta fram alternativ bör bland annat följande övervägas:

- Kan reglering på federal nivå flyttas till statlig eller lokal nivå?
- Kan marknadsbaserade styrmedel (såsom avgifter) genomföras snarare än administrativa?
- Är frivilliga åtgärder inom privata sektorn är möjliga?
- Kan kvalitetsnormer föreslås (t ex krav på att uppnå en viss nivå av utsläpp) snarare än konstruktionsstandarder (t ex installation av särskild teknik)?
- Kan informationsåtgärder åtgärda marknadsmisslyckanden ifall de uppstått från otillräcklig eller asymmetrisk information?

Ett minimikrav är att myndigheterna ska jämföra den föreslagna regleringen med ett strängare och ett mindre strängt alternativ samt bedöma vilket alternativ av dessa tre som ger störst nettonytta. Om det alternativ som föredras innehåller flera olika bestämmelser bör kostnader och nyttor med de olika bestämmelserna analyseras separat.

3. Skattning av nyttor och kostnader för den föreslagna regleringen och dess alternativ

Efter att ha beskrivit olika regleringsmetoder ska en kostnads-nyttoanalys utföras för varje alternativ och det alternativ med högst nettonytta identifieras. Effekter på privat sektor, offentlig administration, konsument- och producentöverskott, obehag/besvär samt arbetstid ska inkluderas. Nyttor och kostnader ska presenteras både kvantitativt (t.ex. ton fisk) och i monetära termer (t.ex. dollar). Om regleringen förväntas få stora effekter på hälsa och säkerhet ska i första hand en kostnadseffektivitetsanalys genomföras, och en CBA i den mån tillförlitliga monetära värden finns att tillgå. RIA ska också innehålla en kvalitativ beskrivning av fördelningseffekter. Därutöver ska de viktigaste osäkerheterna med regleringsförslaget analyseras och presenteras och en känslighetsanalys genomföras.

Analysen ska baseras på den bästa tillgängliga vetenskapliga, tekniska och ekonomiska forskningen. I de fall där det inte finns tillförlitliga data eller forskning på området bör myndigheten själv överväga att utveckla detta. Myndigheten ska följa OMBs riktlinjer för att säkerställa kvaliteten på analysen, dokumentera metoder och antaganden, diskutera osäkerheter med beräkningar samt publicera

data och analyser offentligt (om möjligt på internet). Myndighetens RIA ska också innehålla en tydlig sammanfattning inklusive en tabell med nyttor och kostnader för regleringsförslaget och dess alternativ.

Regulatory Impact Analysis: A Primer

OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs) har även publicerat en förenklad version av Circular A-4 (OIRA, 2011) för att ytterligare stödja myndigheterna i utvecklandet av utvärderingen. För att genomföra en komplett RIA bör myndigheten, enligt OIRA (2011), följa följande steg:

1. Beskriva behovet av regleringsåtgärder
2. Definiera nollalternativ
3. Välja tidsperiod för analys
4. Identifiera regleringsalternativ
5. Identifiera konsekvenser av regleringsalternativ
6. Kvantifiera och monetärt värdera nyttor och kostnader
7. Diskontera framtida nyttor och kostnader
8. Beskriva icke-kvantifierbara nyttor och kostnader
9. Bedöma osäkerheter med nyttor, kostnader och nettonyttor

Dessa steg är mycket lika de steg som tas upp i Naturvårdsverkets handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys (Naturvårdsverket, 2003). En RIA är också jämförbar med *konsekvensutredning vid regelgivning* enligt förordningen (2007:1244). Skillnaden är dock att en RIA har större fokus på samhällsekonomiska konsekvenser, medan en konsekvensutredning framförallt fokuserar på konsekvenser för näringslivet.

Guidelines for Preparing Economic Analyses

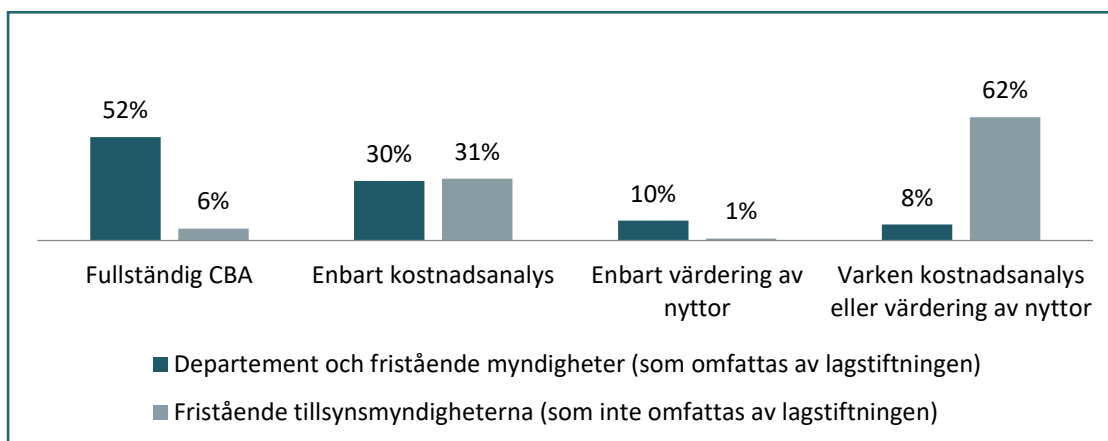
Miljöskyddsmyndigheten USEPA (United States Environmental Protection Agency) har publicerat en vägledning för samhällsekonomiska analyser vid miljörelaterade beslut (USEPA, 2010, 2000). Denna riktas framförallt till beslutsfattare och analytiker som utför eller använder RIA, bland annat inom USEPAs egna verksamhet. Vägledningen är, enligt Pearce m.fl. (2006, s. 37), den mest genomarbetade vägledningen som har publicerats i OECD-länderna. Den är över 200 sidor lång och kapitlen följer i mångt och mycket de steg som tas upp i Circular A-4. Först ges en översikt över de formella krav (lagar och dekret) som finns för att utföra miljörelaterade samhällsekonomiska analyser. I efterföljande kapitel behandlas motiv till federala regleringar, reglerande och icke-reglerande metoder (styrmedel), nollalternativ, diskontering, analys av nyttor, analys av kostnader samt presentation av analys och resultat. Dessa delar ger vägledning för att uppfylla

kraven för en RIA enligt EO 12866. Därutöver behandlas analys av fördelningseffekter (genom Economic Impact Analysis) och miljörättvisa (genom Equity Assessment), vilket krävs vid särskilda effekter enligt andra dekret och lagar.

4.5 Hur fungerar den praktiska tillämpningen?

I detta avsnitt beskrivs hur tillämpningen av Regulatory Impact Analysis (RIA) fungerar bland olika typer av myndigheter.

Under perioden 2002 – 2013 granskade OIRA 7350 RIAs (varav 1227 regleringsförslag hade förväntade årliga effekter över 100 miljoner dollar) (OIRA, 2016). 22 procent av regleringarna godtogs som de var, medan 70 procent godtogs efter förändringar. Återstående 8 procent återkallades, returnerades eller hade skickats in felaktigt. Enligt Copeland (2013) genomför regeringsdepartementen och de fristående myndigheterna (som omfattas av EO 12866) RIA i högre utsträckning än de fristående tillsynsmyndigheterna (som inte omfattas av lagstiftningen). Figur 3 visar att de myndigheter och departement som omfattas av lagstiftningen även oftare genomför fullständiga kostnads-nyttoanalyser (dvs. att både kostnader och nyttor har värderats monetärt) i RIA än de myndigheter som inte omfattas av kravet (Business Roundtable, 2014).



Figur 3. Andel RIA utförda 2002 – 2013 som innehåller monetär värdering av kostnader och/eller nyttor. Så kallade transfer rules (rörande finansiellt stöd, bidrag, subventioner etc.) är exkluderade (Business Roundtable, 2014).

Miljöskyddsmyndigheten USEPA är en av de myndigheter som i störst utsträckning utför fullständiga kostnads-nyttoanalyser (Business Roundtable, 2014). En stor del av nyttorna som skattats i USEPAs analyser utgörs av minskningar av luftföroreningar (särskilt PM 2,5) kopplade till hälsoeffekter.

4.6 Vilka typer av utvärderingar och analyser görs?

CBA är den mest utbredda analytiska metoden för beslutsfattandet inom den offentliga sektorn i USA (Flynn, 2015). Metoden används både vid projektutvärderingar, (dvs. *åtgärdsanalys* enligt figur 1) och i myndigheters RIA (dvs. *då såväl styrmedels- och åtgärdsanalys utförts* enligt figur 1). De flesta analyser görs *ex ante*. Enligt Hahn och Tetlock (2008) är *ex post* utvärderingar av antagna regleringar sällsynta, både på grund av brist på data och lågt intresse eller brist på incitament bland de flesta statliga myndigheter av att utföra sådana typer av utvärderingar.

4.7 Hur påverkar analyserna politiken?

Enligt Hardarson och Hardarson (2001) genomförs miljövärderingar i större utsträckning i USA än i Europa. Nyborg (1996) menar att politiska beslut i alla fall delvis är förklaringen till detta. Tidigt utvecklades metoder för miljövärdering och inkorporerades i lagstiftning (t.ex. EO 12866). Det faktum att utvärderingar utförs frekvent behöver dock inte betyda att de har en stor inverkan på politiken. Uppfattningarna om detta går isär, men Shapiro och Morrall (2012) menar att få systematiska studier har genomförts för att undersöka den faktiska effekten av exempelvis CBA vid regelgivning.

Ett exempel på när en RIA har påverkat beslutsfattandet i USA är när USEPA beslutade om att fasa ut bly ur bensin på 1980-talet (Beder, 2006 s. 131; Morgenstern, 1997 s. 78). Utfasningen motiverades med en analys av de medicinska kostnaderna för blyförgiftning och för utbildningsstöd för barn vars kognitiva utveckling hade försämrats på grund av bly. Resultatet visade att skadekostnaderna var mycket större än man tidigare trott, vilket ledde till hårdare reglering.

Men även om RIA sannolikt har fått genomslag i särskilda fall menar Hahn och Tetlock (2008) att det finns litet stöd för att de har gett någon generell effekt på regleringar i USA. De leder i bästa fall till ändringar av detaljer (t ex nivå på miljökvalitetsnormer) men sällan till helt nya lösningar på problem (t ex annat styrmedel). Enligt Hahn och Tetlock (2008) kan den låga genomslagskraften delvis bero på att myndigheterna anpassar analysen efter sin egen agenda genom att t ex utesluta vissa kostnader eller nyttor. Författarna anser att USA bör överväga att skapa ett oberoende organ som ansvarar för utförandet av kostnads-nyttoanalyser vid viktiga politiska frågor för att minska risken för snedvridning. En annan förklaring kan vara att olika intressegrupper konkurrerar om beslutsfattareshets uppmärksamhet och att den samhällsekonomiska analysen därför inte alltid blir avgörande vid ett beslut (Hahn & Tetlock, 2008). Myndigheterna verkar också ha svårt att följa riktlinjerna för hur en CBA ska utföras. Hahn and Dudley (2007) undersöker utvärderingar utfärdade av USEPA mellan 1988 och 1999 och menar att kvaliteten på RIA ofta är bristande då det saknas grundläggande information för att kunna maximera effektiviteten av en reglering. En jämförelse mellan resultatet från

Hahns and Dudley's studie (2007) och resultatet från en studie som undersöker kvaliteten på EU-kommissionens Impact Assessments (Renda, 2006) visar att EU-kommissionens utvärderingar håller lägre kvalitet än USAs. Kvaliteten på USEPAs utvärderingar kan dock ha förändrats sedan 1999 med tanke på att nyare statistik visar att USEPA är en av de myndigheter som i högst utsträckning utför fullständiga kostnads-nyttoanalyser (se avsnitt 4.5).

Trots att det i USA finns brister gällande genomslaget av samhällsekonomiska analyser på miljöområdet finns det, enligt Hahn och Tetlock (2008), argument för att behålla RIA-systemet. Närvaron av en utvärdering kan hindra myndigheter från att föreslå ekonomiskt osunda regleringar i första hand. Denna avskräckande effekt går inte att fånga upp i statistiska analyser, men skulle enligt författarna potentiellt kunna vara den viktigaste funktionen med RIA. Hahn och Tetlock (2008) argumenterar också för att kostnaderna för utvärderingen och granskningsprocessen sannolikt är lägre än nyttorna.

Rättsfall har fastställt att CBA inte ska användas om det inte uttryckligen krävs enligt lag. Trots detta har USEPA, även i fall där CBA inte krävs, antagit regleringar som grundar sig på CBA (Navrud & Pruckner, 1997). Orsaken till att USEPA baserar sina beslut på CBA, oavsett om det är ett formellt krav eller inte, kan enligt Navrud och Pruckner (1997) vara att myndigheten har välutbildade nationalekonomer anställda som förstår vikten av att utföra CBA för att kunna bestämma effektiva miljö kvalitetsnormer. En annan orsak skulle, enligt samma författare, kunna vara att USEPA kan ha intresse av att visa att nyttorna överstiger kostnaderna av en föreslagen reglering.

4.8 Vilka har varit de viktigaste framgångsfaktorerna?

En viktig framgångsfaktor i USAs arbete med samhällsekonomisk analys verkar vara att det finns tydlig lagstiftning som kräver att en kostnads-nyttoanalys ska genomföras vid regelgivning. Detta kan kopplas till en lång tradition av användning av sådana analyser på projekt- och policynivå. Eftersom USEPA omfattas av kravet genomförs kostnads-nyttoanalyser för de flesta miljörelaterade regleringsförslag som förväntas få omfattande samhällsekonomiska effekter. Dessutom finns ett starkt kontrollorgan som kan förhindra eller fördröja regleringar som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Ett sådant centraliserat kontrollorgan kan bidra till samordning mellan myndigheter och mer kostnadseffektiv reglering (Hahn & Tetlock 2008). RIA-processen är också transparent. Myndigheterna är ålagda att publicera utvärderingen offentligt redan på förslagsstadiet, vilket möjliggör deltagande av allmänheten i ett tidigt skede av processen (Renda, 2006). Därutöver finns det i USA god tillgång på miljöekonomiska data som underlag för samhällsekonomiska analyser (Navrud & Pruckner, 1997; Copeland, 2013).

Cecot m.fl. (2008) har jämfört tillämpningen av RIA i USA med EU-kommissionens Impact Assessments (IA). Studien visar att EU-kommissionens IA har blivit mer

informativa över tid, men saknar fortfarande ofta till exempel monetär värdering av nyttor. Cecot m.fl. (2008) anser att EU-kommissionen bör införa högre krav på utvärderingar av policyer som antas få ekonomiskt signifikanta effekter, såsom görs i USA. Det bör förtydligas vilken typ av analys som förväntas göras, och vad som ska ingå, för olika typer av förslag. Enligt författarna bör även EU-kommissionen överväga att publicera en årlig rapport om nyttor och kostnader för stora beslut, liknande OMBs, för att hålla koll på de samhällsekonomiska konsekvenserna av politiken över tid.

Det finns också områden där USA kan ta lärdom av EU-kommissionens arbete där IA genomförs för olika typer av beslut. Cecot m.fl. (2008) föreslår att USA ska fundera på att utvidga kraven på samhällsekonomisk analys till att omfatta även lagar och mindre regleringar samt fristående tillsynsmyndigheter.

5 STORBRITANNIEN

5.1 Bakgrund

Genomförandet av samhällsekonomiska analyser i Storbritannien tog sin början på 1960-talet då ett antal vägtransportprojekt utvärderades med en enkel form av kostnads-nyttoanalys (CBA). I London jämfördes byggnadskostnaden för en motorväg med nyttor i form av insparad tid, mindre olyckor, ändringar i drivmedelskonsumtion och minskade förslitningsskador på fordon. Detta gjordes även för en järnvägstunnel några år senare (Pearce, 1998). De tidiga kostnads-nyttoanalyserna tog dock ingen hänsyn till påverkan på miljön, utan detta tog fart först efter att Brundtland-rapporten från 1987 flyttade upp hållbar utveckling och därmed miljön på agendan. Det behövdes nu ett mer formellt sätt att inkludera miljöfrågan i politiskt beslutsfattande. Framstegen inom projektutvärdering och monetär värdering av miljöeffekter gjorde att kostnads-nyttoanalys verkade lovande för detta ändamål (Pearce, 1998).

Ur denna utveckling lanserades 1991 ett dokument kallat "Policy Appraisal and the Environment" av det dåvarande brittiska miljödepartementet (Department of the Environment). Detta dokument konstaterade att många områden inom politiken påverkar miljön och att det därför var önskvärt att i utvärdering av projekt tillämpa analysmetoder som inkluderar miljöpåverkan (Hanley, 2001). Dokumentet gav vägledning till CBA och multikriterieanalys för miljövärdering inom projekt- och policyutvärdering (Hanley, 2001). Monetarisering och CBA förespråkades, vilket också var konsekvent med HM Treasury's Greenbook (Finansdepartementets Grönbok) som ger vägledning till departementen i deras utvärderingsarbete (Pearce, 1998).

Enligt en rapport från 1997 (Department of the Environment and the Regions, 1997) om användandet av vägledningen i "Policy Appraisal and the Environment" var det fortfarande långt kvar innan CBA skulle bli brett tillämpat inom myndigheterna, vilket framförallt gällde politikområden där miljöfrågor är sekundära. Inom miljöpolitiken hade dock CBA fått ett starkare fotfäste och år 1995 bildades engelska Environment Agency (motsvarigheten till svenska Naturvårdsverket) som ska beakta förväntade kostnader och nyttor av beslut och verksamheter (Hanley, 2001).

Storbritannien fortsatte att fokusera på hållbar utveckling genom att utföra *ex ante* utvärdering av miljöpolitiken (Environmental Policy Appraisal) fram till 2004 då en stor omstrukturering skedde och all utvärdering samlades under ett tak med en ny form av Regulatory Impact Assessment (RIA, som inte ska förväxlas med Regulatory Impact Analysis i USA). RIA som i UK har sin början i 1990-talet hade tidigare varit ett av tio utvärderingssystem varav Environmental Policy Appraisal var ett annat. RIA var en utvärderingsmetod för att bedöma policyändringars påverkan på företagssektorn och kravet på genomförande liknade till stor del EO 12291 i USA. Men efter Labour-partiets valseger 1997 utvecklades RIA till att omfatta en

”utvärdering av effekten på företag, välgörenhetsorganisationer och ideella sektorn av policyalternativ i termer av kostnader, nyttor och risk av ett förslag”. Efter omstruktureringen skulle RIA även inkludera sociala effekter och miljöaspekter (Russel & Turnpenny, 2009).

Under 2007 ersattes sedan RIA med en ny utvärderingsmetod under benämningen Impact Assessment (IA) som skulle ge en enklare och mer transparent process och komma in i ett tidigt skede i policyutformningen (Weatherill, 2007). Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform tog då över ansvaret att styra arbetet från Cabinet Office. Departementet bytte sedermera namn till Department for Business, Innovation and Skills (BIS) och idag kallas det Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS).

För en översikt över de tre följande kapitlen se tabell 3.

Tabell 3. Sammanfattning för Storbritannien över de lagkrav som finns på att genomföra samhällsekonomiska analyser vid reglerande policy, hur ansvar är organiserat och vägledningar.

Utvärdering	Lagkrav	Organisation och ansvar	Vägledningar
Impact Assessment (IA)	Inget funnet.	Förvaltarenskapet för arbetet med impact assessment ligger sedan 2007 hos Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS).	Impact Assessment Guidance (BIS, 2010) Förklarar vad en IA är, när en sådan behöver göras och dess omfattning.
		Den fristående kommittén Better Regulation Committee är ansvariga för utvärdering av kvaliteten på de analyser som görs. Vidare har varje myndighet en enhet för interngranskning (Better Regulation Unit).	Impact Assessment Toolkit (BEIS, 2013) Steg-för-steg guide som förklarar vad som ska ingå i en IA. HM Treasury Greenbook (HM Treasury, 2003) En metodguide för analysmetoder och värdering av kostnader och nyttor som ges till samtliga departement.

5.2 Vilka lagkrav finns?

I kapitel 39 av Environment Act från 1995 står lagstadgat att engelska Environment Agency¹ ska, om det inte kan bedömas som orimligt, beakta förväntade kostnader och nyttor vid utövande av dess befogenheter.

Vad gäller styrning för att genomföra Impact Assessments har vi inte hittat något lagkrav. I IA Guidance (BIS, 2010) är det dock uttryckt som ett krav på alla departement att genomföra en IA av förslagna policyer som innebär ändrad reglering och påverkar privat sektor, offentlig sektor eller civilsamhället, vilket också inkluderar EU-direktiv och regler. Det finns dock några få undantag, t.ex. behöver en IA inte göras om den årliga finansiella kostnaden som den ändrade regleringen medför för den offentliga sektorn förväntas understiga £5 miljoner, förutsatt att ändringen inte innebär ytterligare administrativ börda eller kostnader för någon annan sektor (BIS, 2010). I vägledningen sägs det att ingen reglering ska införas utan att det först utvärderats ordentligt. Det är för oss dock inte helt tydligt exakt vad som omfattas av kravet på IA, eftersom det finns flera dokument som uttrycker detta på något olika sätt, men vår tolkning är att det främst gäller reglerande policyer.

¹ När lagen skrevs ingick Wales i Environment Agencys ansvarsområde, de är dock separerade sedan 2013 (<http://gov.wales/topics/environmentcountryside/consmanagement/seb/?lang=en>). Denna lag gäller även Scottish Environment Protection Agency.

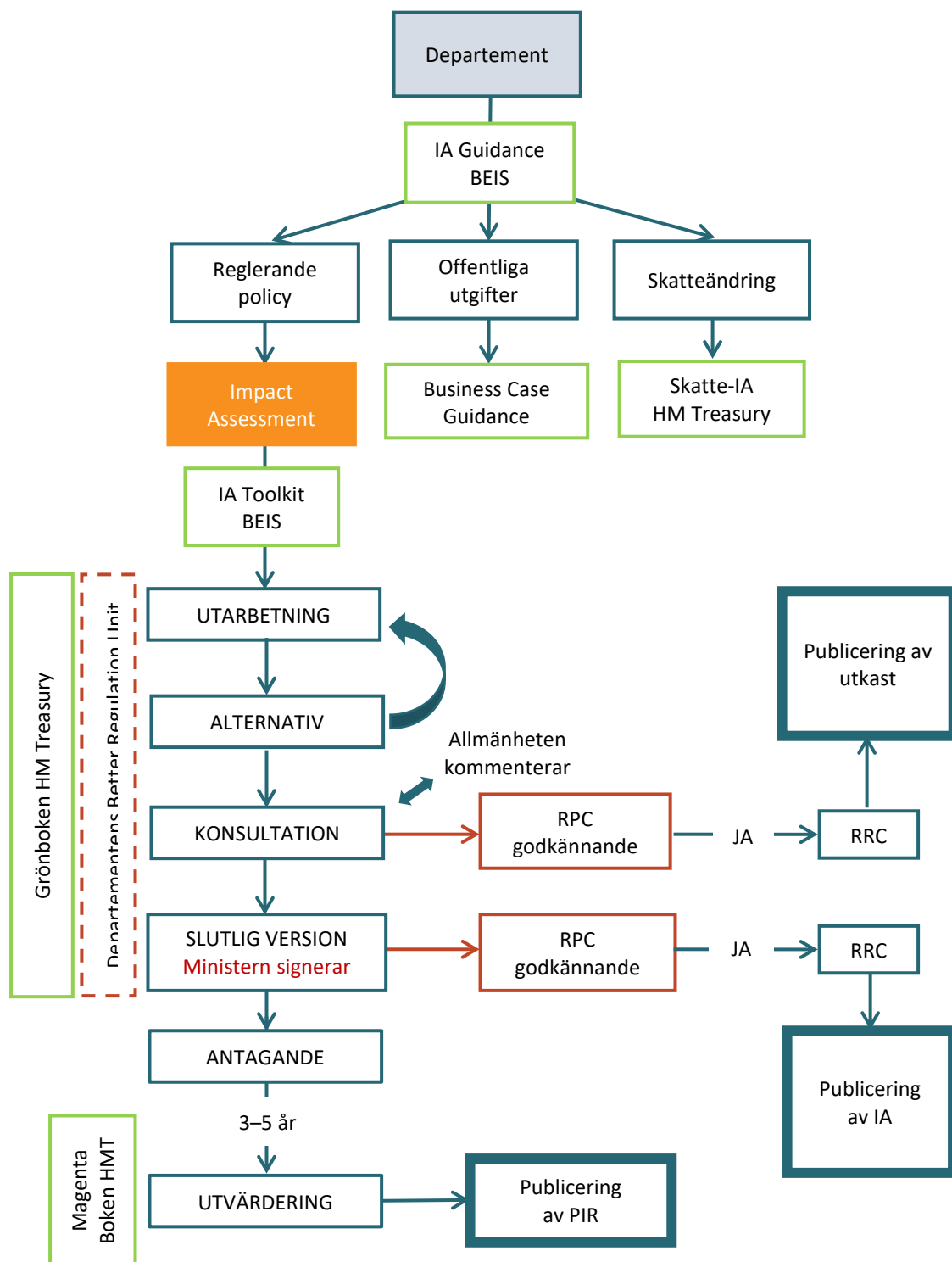
5.3 Hur har man organiserat ansvar och uppdrag?

Huvudansvaret för arbetet med IA ligger sedan 2007 hos BEIS. Better Regulation Executive (BRE), som är en del av BEIS, ansvarar för att utveckla arbetet med IA och för att uppdatera och publicera vägledningar (NAO, 2010). Dess uppgift är att ge råd om åtgärder för att minska onödiga regleringar och administrativ börda samt att se till att regleringarna och deras tillämpning är proportionerliga, pålitliga, konsistenta, transparenta och ändamålsenliga (Government UK, 2016a). Utredningar av nya, eller ändringar av, skatteregler utreds av HM Treasury och för offentliga utgifter som inte innebär reglering görs istället endast en utvärdering av påverkan på företagssektorn.

För att förbättra granskningen av IAs instiftade BRE en fristående kommitté (Regulatory Policy Committee, RPC) som granskar kvaliteten på de utvärderingar som görs, vilket sker genom att utföraren skickar in en version av IAn vid både konsultations- och slutförandesteget (BEIS, 2013). Varje departement har också en enhet för interngranskning (Better Regulation Unit, BRU) samt en chefsekonom som validerar IAs kvalitet för departementets minister. För varje IA ska det huvudansvariga departementets minister också ta ansvar för utvärderingens kvalitet genom en underskrift. Instiftandet av BRU har också lett till att antalet analytiker på myndigheterna har ökat kraftigt (NAO, 2010).

Granskning av kvaliteten på genomförda IAs har normalt gjorts av National Audit Office (NAO) som under åren 2004 och 2010 publicerade sex rapporter där de utvärderade IAs *ex post*. Varje rapport hade ett eget angreppssätt där den sista tog ett helhetsgrepp genom att utvärdera 50 slumpmässigt utvalda IAs från samtliga departement (NAO, 2010).

Stegen i genomförandet av en IA följer i stort delarna inom den modell som kallas ROAMEF (Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation and Feedback). En full genomgång av vad de olika stegen innehåller finns i Better Regulation Framework Manual (BEIS, 2013). Men till exempel innebär konsultationssteget att IA går på remiss till intressenter och allmänheten, vilket också är första gången den granskas av RPC. Konsultationen går bl.a. ut på att precisera alternativen och säkerställa att det inte finns bättre möjligheter att kvantifiera kostnader och nyttor för varje utvärderat alternativ. Steget ger också intressenter en möjlighet att ge sina synpunkter på värderingen av kostnader och nyttor, samt antaganden och data som använts för utvärderingen. Som en del i processen att genomföra en IA ingår att den ska publiceras, dels inom konsultationssteget och dels när den slutförts, se figur 4. Innan den publiceras krävs att den når upp till den kvalitet som behövs för att godkännas av RPC samt klartecken från The Reducing Regulation Cabinet sub-committee (RRC), vars uppgift bl.a. är att minimera reglering och administrativ börda (BEIS, 2013).



Figur 4. Ansvarsfördelning och metod för olika typer av utvärdering. Grön ruta betyder vägledning och rött signalerar granskning. Green book är ett vägledningsdokument för utvärderingar ex ante och ex post. Magenta Book ger en fördjupande vägledning av ex post utvärdering. HMT står för Her Majesty's Treasury, brittiska finansdepartementet. PIR (Post Implementation Review) förklaras i avsnitt 5.4.

5.4 Vilka vägledningarna finns?

De huvudsakliga vägledningarna för IA är Impact Assessment Guidance (BIS, 2010), som förklarar vad en IA är, när en sådan behöver göras och i vilken omfattning, samt IA Toolkit som är en guide för vilka steg som ska genomföras för att utvärdera förslag och vad som ska ingå i en IA. Kort sammanfattat är dessa olika steg (BEIS, 2013):

1. Identifiering av problemet med en motivering till varför regleringen behövs.
2. Specificera tydliga mål, vilket ska leda till genomdrivande samt meningsfull utvärdering av effekterna efter genomförande.
3. Identifiera genomförbara alternativ för att nå målen. Det ska också inkludera alternativ som inte kräver regleringar, eftersom regleringar ska ses som ett sista alternativ.
4. Identifiera effekter, särskilt ekonomiska, sociala och miljömässiga. Det ska också ingå en kartläggning av vilka delar av samhället som kommer påverkas samt en fördelningsanalys (distribution of impacts).
 - De ekonomiska aspekterna som ska hanteras är bl.a. hur förslaget påverkar konsumenter och företag, med en separat analys för påverkan på små- och nystartade företag, hur det påverkar konkurrenssituationen genom t.ex. förändringar av antalet aktörer samt om det leder till någon teknologisk utveckling mm.
 - Sociala effekter inkluderar påverkan på hälsa och säkerhet, utbildningsnivå, kriminalitet samt påverkan på utsatta grupper enligt jämställdhetslagen (Equality Act 2010).
 - Miljömässiga aspekter som lyfts fram i IA Toolkit är förslagets påverkan på utsläpp av växthusgaser samt känslighet av klimatförändringar, miljö- och hälsoeffekter av avfallshantering, påverkan på luftkvalitet, landskapsbild och ljudnivå, påverkan på vattenföroreningar, vattenuttag och översvämningrisk samt påverkan på ekosystem och biodiversitet.
5. Värdering av kostnader och nyttor för att jämföra alternativen enligt Grönboken (dvs. en kostnads-nyttoanalys, se vidare nedan).
6. Betänkande kring frågor om genomdrivande och implementering, t.ex. om det behövs en ny organisation för detta ändamål. Kostnader för detta ska inkluderas i kostnads-nyttoanalysen.
7. Plan för utvärdering och genomförande av Post implementation review enligt vägledning i Magenta Book (HM Treasury, 2011), se vidare nedan.

IA Toolkit inkluderar också instruktioner gällande ifyllandet av IA Template, en mall för att redovisa den utvärdering som gjorts. Ytterligare fokus i en IA är påverkan på småföretag, vilket det finns särskild vägledning för i IA Toolkit och grundar sig i att

den administrativa bördan av regleringar är större för småföretag, samt påverkan på utsatta grupper. Omfattningen på utvärderingen bestäms av storleken på kostnaderna och nyttorna enligt proportionalitetsprincipen, dvs. att förslag som förväntas ge större effekter kräver en mer omfattande och djupgående utvärdering (BEIS, 2013).

En IA ska alltså innehålla fler delar än enbart en kostnads-nyttoanalys, såsom en fördelningsanalys över hur kostnader och nyttor fördelar sig på olika grupper i samhället. Vi tolkar det således som att innehållet i en IA bäst motsvarar det som i Kriströms och Bonta Bergmans (2014) rapport *Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt* kallas samhällsekonomisk konsekvensanalys. Vidare tolkar vi det som att tonvikten i en IA till största del är på åtgärdsanalys men att det också ingår vissa element av styrmedelsanalys i de tre första stegen, t.ex. att diskutera alternativ som inte är reglerande. Hur en IA kan kategoriseras beror sedan på innehållet i det enskilda fallet.

Ett kompletterande metodstöd till IA Toolkit är finansdepartementets Grönbok (HM Treasury, 2003), som ger vägledning i hur stegen i en IA ska genomföras. Syftet med att följa metodguiden är att försäkra att ingen föreslagen policy genomförs utan att först fastslå att det inte finns bättre sätt att nå uppsatta mål eller att resurserna inte kan användas på något bättre sätt. Grönboken hanterar ämnen som referensalternativ, tidshorisont, antaganden, metoder för värdering av icke-marknadsprissatta varor mm. Den beskriver hur departementen *ex ante* och *ex post* ska utvärdera förslag för att på bästa sätt ta hänsyn till samhällets intressen genom att studera ekonomiska, finansiella, sociala och miljömässiga effekter. Kostnads-nyttoanalys rekommenderas som analysmetod oavsett om det handlar om policy, program eller projekt, men Grönboken förklarar också kostnadseffektivitet, multikriterieanalys med mera (HM Treasury, 2003).

För *ex post* utvärdering finns också Magenta Book (HM Treasury, 2011), som ger fördjupande vägledning till att genomföra en Post Implementation Review. I denna utvärdering ska det ingå en processutvärdering - *hur implementerades policyändringen?*, konsekvensutvärdering (impact evaluation) - *vad ledde policyändringen till?*, ekonomisk utvärdering (economic evaluation) - *motiverades kostnaderna av nyttorna?*, samt ett svar på frågan *varför blev det som det blev?* för att ta lärdomar om vad som fungerar mer eller mindre bra inför kommande politiska beslut. För den ekonomiska utvärderingen föreslås en kostnads-nyttoanalys eller kostnadseffektivitetsanalys som bygger på resultaten av konsekvensutvärderingen. Kostnadseffektivitetsanalysen ska relatera kostnaderna av insatsen med kvantiteten av ett specifikt resultat, för att producera ett estimat av kostnaden per enhet nytta, t.ex. att minska utsläppen av växthusgaser eller att öka antalet arbetstillfällen. Inom kostnads-nyttoanalysen ska också nyttorna värderas monetärt och denna metod kan därför enligt Magenta Book svara på frågan om kostnaderna motiverades av nyttorna. Den kan också användas för att jämföra insatser med olika typer av resultat (HM Treasury, 2011).

Det finns också en rad olika komplement till Grönboken som fokuserar på specifika frågor, t.ex. diskontering eller risk. Några av dessa kompletterande vägledningar behandlar specifika ämnesområden och tas fram av andra departement. Inom miljöområdet finns t.ex. Defras (Department for Environment, Food & Rural Affairs) kompletterande vägledning om miljöpåverkan inom policyutvärdering (Defra, 2012) som tar upp värdering av icke-marknadsprissatta effekter på miljön, och en vägledning från Department of Energy and Climate Change gällande ekonomisk värdering av energi och växthusgasutsläpp (DECC, 2015a).

Environment Agency har tagit fram en vägledning för kostnads-nyttoanalys av åtgärder inom avrinningsområden, som ett svar på EU:s vattendirektiv. Vägledningen fokuserar på nyttosidan och följer stegen med identifiering, kvantifiering och värdering så att nyttorna sedan kan jämföras med åtgärds-kostnader (EA, 2013). Storbritannien har också satsat hårt på att inkludera ekosystemtjänster i utvärderingsarbetet som en följd av Millennium Ecosystem Assessment (2005). Arbetet med en nationell kartläggning av ekosystemtjänster (UK NEA) resulterade i en rapport som ska vara behjälplig i beslutsfattande som rör påverkan på ekosystemtjänster. Rapportens resultat ger beslutsfattare råd kring vilka metoder och verktyg som är bäst i en given situation, hur de ska användas och i vilken kombination (UK NEA, 2014).

Utöver dessa finns en uppsjö av ytterligare vägledningar som på olika sätt är till för att förenkla genomförandet av utvärderingar och analyser, såsom teori, räkneverktyg, fallstudier mm, som tagits fram av olika myndigheter och organisationer. Några exempel är *Flood and Coastal Erosion Risk Management appraisal guidance* (EA, 2010), *IAG spreadsheet tool for valuing changes in greenhouse gas emissions* (DECC, 2015b) *Valuing Environmental Impacts: Practical Guidelines for the Use of Value Transfer in Policy and Project Appraisal* (Eftec, 2009).

5.5 Hur fungerar den praktiska tillämpningen?

I finansdepartementets Grönbok framgår att kostnader och nyttor av policy ska analyseras och för detta rekommenderas CBA. Kostnads-nyttoanalys beskrivs som att så många kostnader och nyttor som möjligt värderas monetärt, inklusive icke-marknadsprissatta effekter. Nivån på en IA ska dock vara proportionerlig med förslaget omfattning och hur dess inverkan fördelar sig mellan olika grupper. I IA Guidance ges 5 olika ambitionsnivåer på en IA:

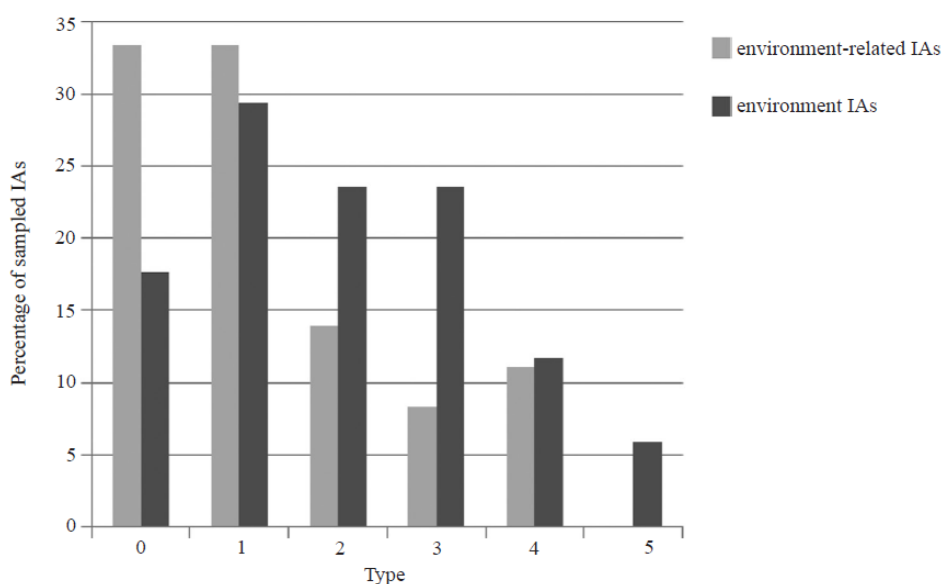
- Nivå 1 – Identifiering av vinnare och förlorare
- Nivå 2 – Utförlig beskrivning av kostnader och nyttor
- Nivå 3 – Kvantifiering av kostnader och nyttor (ej monetärt)
- Nivå 4 – Delvis monetarisering av kostnader och nyttor
- Nivå 5 – Full monetär värdering av samtliga kostnader och nyttor

Nivå 1 och 2 är lägsta krav för alla IA. Nivå 5 innebär en fullständig CBA. Ett exempel på när nivå 4 är lämplig är när det är möjligt att monetarisera kostnaderna men inte nyttorna (BEIS, 2013). I detta fall föreslås andra metoder såsom multikriterieanalys för att ändå kunna jämföra alla effekter genom en mix av både monetära och icke-monetära nyttor (HM Treasury, 2003). En full monetarisering av samtliga effekter är alltså önskvärd men inte obligatorisk även om det finns redan tillgänglig data, utan bestäms av ambitionsnivå och de resurser som anses proportionerligt att använda (BEIS, 2013).

Tidigare samlades alla slutversioner av IAs på ett online-bibliotek. Detta stängdes sedan ned 2013 och publicerade versioner av IAs hittas nu tillsammans med all annan lagstiftning på regeringens hemsida (Government UK, 2016b). Från hemsidan framgår det att det mellan 2008 och 2016 publicerades drygt 3000 IAs, alltså i genomsnitt knappt 350 per år. De departement som publicerar allra flest är BEIS (500), Transport (480) och Defra (400). Ett mindre antal departement har publicerat runt 200 utvärderingar medan resterande endast har producerat ett fåtal.

Turnpenny m.fl. (2014) utvärderade i vilken utsträckning miljöaspekter, och speciellt ekosystemtjänster, inkluderas i IA. Av 75 slumpmässigt utvalda IAs genomförda 2008–2012 ansågs 17 behandla miljöpolitik, 36 behandla politik som relaterar till miljön (inom lantbruk, energi, transport etc.) och 22 stycken behandla icke-miljömässiga policys (sociala, juridiska etc.). Detta innebär att ca 70 procent av utvärderingarna hade genomförts med syfte att utvärdera miljöpolitik eller miljörelaterad politik. De 75 IAs klassades från 0 (ingen miljö- eller ekologisk kunskap har refererats till) till 5 (ett fullt ekosystemperspektiv har använts genom hela utvärderingen och inkluderar långsiktiga effekter). Kategori 3 innebär en stark miljömässig bedömning men utan särskilt fokus på ekosystemtjänster. Av de IAs som behandlade miljöpolitik var det 42 procent som behandlat policyns påverkan på miljön och ekosystemtjänster fullt ut (kategori 3–5). För de miljörelaterade var endast 19 procent i kategori 3 till 5 (se figur 5).

Av de icke-miljöpolitiska IAs var miljöeffekter inte behandlade i någon större utsträckning, även om det enligt Grönboken ska tas hänsyn till såväl ekonomiska som sociala och miljömässiga effekter i alla IAs. Defras utvärderingar visade som väntat ett större hänsynstagande till miljön och ekosystemtjänster, dock endast i 53 procent av fallen (Turnpenny m.fl., 2014).



Figur 5. Procent av studerade Impact Assessments (IAs) med olika nivå av ekosystemtjänst-perspektiv på utvärderingen, från 0 (ingen miljö- eller ekologisk kunskap har refererats till) till 5 (ett fullt ekosystemperspektiv har använts genom hela utvärderingen och inkluderar långsiktiga effekter). Kategori 3 innebär en stark miljömässig bedömning men utan särskilt fokus på ekosystemtjänster. Miljörelaterade (ljusgrå) respektive miljöpolitiska (mörkgrå) IAs.

Turnpenny m.fl. (2014) diskuterar att det faktum att miljöaspekten inte får större utrymme inom policyutvärdering delvis kan förklaras av brist på resurser i form av tid, budget och arbetskraft samt myndighetspersonalens utbildningsbakgrund (som inte nödvändigtvis är inom miljöekonomi), vilket resulterar i att den lättast tillgängliga, snarare än den mest användbara, datan används. Andra faktorer som kan påverka användandet av miljöaspekter inom utvärderingsarbetet är traditioner och informella normer samt prioriteringar som finns hos departementen (Turnpenny m.fl., 2014).

5.6 Vilka typer av utvärderingar och analyser görs?

Som nämnts tidigare är det mest *ex ante* utvärderingar som görs men Grönboken och Magenta-boken innehåller även vägledning för *ex post* utvärdering för att utvärdera om en genomförd policy har nått målen och hållit sig inom budget och tidsplan. Under 2010 införde BRE ett krav på en plan för arbetet efter genomförandet och att det i granskningssteget ska göras en Post Implementation Review Impact Assessment (NAO, 2010). I IA Guidance framgår det att beslutsfattare förväntas utvärdera policys *ex post* ca 3 till 5 år efter implementering. Enligt regeringens hemsida med alla publicerade IAs verkar det dock som att för de drygt 3000 slutversionerna endast finns fem Post Implementation Reviews publicerade, varav den senaste gjordes 2013. I en sammanställning av departementens arbete med *ex post* utvärdering fann NAO att

det av 6000 utvärderingsdokument publicerade på departementens hemsidor mellan 2006 och 2012 endast fanns 305 konsekvensutvärderingar och endast 70 av dessa innehöll en ekonomisk utvärdering (NAO, 2013).

Vad gäller typen av analysmetod har flera studier visat att en fullständig CBA sällan har gjorts på ett tillfredställande sätt även om en förbättring har skett över tid (se till exempel Hockley, 2014; Turnpenny m.fl., 2014). NAOs granskning visar att endast 86 procent av IAs hade kvantifierat kostnaderna och 60 procent hade kvantifierat nyttorna. 25 procent hade varken monetariserat kostnader eller nyttor.

Kartläggningen av Russel och Turnpenny (2009) visade att detta delvis kan bero på svårigheterna med att monetärt värdera sociala och miljömässiga effekter.

I avsaknad av robust statistik är vår samlade bedömning av litteraturgenomgången att de allra flesta samhällsekonomiska analyser historiskt sett har gjorts på projektnivå men att det blir allt vanligare även på policynivå. Det har också skiljt sig mycket vad gäller omfattning mellan olika departements genomförande av samhällsekonomiska analyser.

5.7 Hur påverkar analyserna politiken?

Systemet för IA har lett till ökad struktur genom tillhandahållandet av ett tydligt ramverk för att bedöma kostnader och nyttor. Det ger också ett sätt att kommunicera beslutsprocessen till intressenter och allmänheten samt att öppna upp beslutsfattandet för opinion och granskning (NAO, 2010).

Ett flertal studier har dock visat att genomförandet av utvärderingar (som sedan 2007 går under benämningen IA) i Storbritannien ibland brister både i omfattning och i kvalitet (se t.ex. Pearce, 1998; Hanley, 2001; Turner, 2007; Russel & Turnpenny, 2009; Hockley, 2014; Turnpenny m.fl., 2014).

Hockley (2014) har sammanställt mycket av det som de övriga studierna ovan funnit och fastställer att de flesta politiska beslut som fattas i Storbritannien görs på andra grunder än samhällsekonomisk analys. Studierna kommer fram till att det är sällsynt att både kostnader och nyttor värderas, vilket kan ha att göra med att även om analysen ska ta hänsyn till sociala- och miljöeffekter finns inget krav på monetarisering. Att inte monetarisera går att motivera med saknat behov eller möjlighet enligt proportionalitetsprincipen (Hockley, 2014).

Att analysernas inflytande på beslutsfattandet är begränsat kan bland annat förklaras av att IAs ofta görs i ett sent skede av processen eller mest för att rättfärdiga ett redan taget beslut (Russel & Turnpenny, 2009). Det har också ofta förekommit att beslut går rakt emot resultatet av kostnads-nyttoanalysen. Detta förklaras av Atkinson och Mourato (2008) med att IA ofta endast är en del i en omfattande beslutsprocess. Det tycks vara så att politiska åsikter och agendor har större inverkan på beslutsfattandet (Hockley, 2014).

Ett exempel på när samhällsekonomisk analys har påverkat miljöpolitiken i Storbritannien är vid bestämmandet av deponiskatten (Landfill Tax) när en CBA användes för att bestämma nivån på skatten. CBA:n analyserade dock inte om skatten i sig var samhällsekonomiskt lönsam eller ej (Hockley, 2014). Till mer nutida exempel hör analyser baserade på resultaten av UK NEA eller av projekt som påverkar kustnära marint liv (Productive Seas Evidence Group, 2015) och planering av vindkraftsparker där samhällsekonomiska aspekter har kompletterat miljökonsekvensbeskrivningar (seai, 2011).

Vi har studerat ett exempel för att belysa några av de problem som lyfts fram ovan, t.ex. att en IA kommer in först sent i beslutprocessen och att andra hänsynstaganden är viktigare än de samhällsekonomiska i beslutsfattandet. När det i England blev tal om att införa en avgift på 5 pence för plastpåsar i mataffärer genomförde Defra (2014) en IA där två alternativa policys jämfördes med nollalternativet att inte införa någon avgift. Alternativ 1 var att avgiften skulle gälla alla återförsäljare och alternativ 2 var att avgiften endast skulle gälla stora återförsäljare där små företag med mindre än 250 anställda är undantagna. I alternativ 2 med endast stora företag ska allt överskott (avgiftsintäkter minus administrativa kostnader) från försäljningen av påsar gå till välgörenhet. I alternativ 1 får de små företagen behålla samtliga intäkter, och endast de stora donerar överskottet till välgörenhet. Alternativ 2 var på förhand det föredragna alternativet med motiveringen att det är regeringens mål att små och nystartade företag så långt som möjligt ska skonas från reglering på grund av oproportionerlig administrativ börda. Kostnads-nyttoanalysen visade dock att resultatet, alltså nettonuvärdet, var högre med alternativ 1. Den visade också att påverkan på de små företagen var positiv eftersom de fick behålla intäkterna. Dessutom var miljövinster i form av minskade koldioxidutsläpp, nedskräpning och avfallshantering högre i alt. 1, vilket är målet med policyn.

Ändå implementerades det på förhand valda alternativ 2. Regeln att begränsa den administrativa bördan på småföretag vägde alltså tyngre än resultatet av den samhällsekonomiska analysen och målet med policyn att minska påverkan på miljön, trots att småföretagen enligt fördelningsanalysen alltså dessutom totalt sett skulle gynnas av policyn. Undantaget för småföretagen gäller inte i Wales som var först ut i Storbritannien med att införa avgiften 2011, och därifrån borde det rimligtvis ha visats om det fungerar eller ej.

När det kommer till de miljömässiga aspekterna togs policyns effekt på ekosystem och djurliv inte med i Defras kostnads-nyttoanalys, med motiveringen att det inte var proportionerligt till utvärderingens omfattning. Dessa positiva effekter av minskat användande (det kanske vanligaste exemplet är plastpåsarnas inverkan på det marina djurlivet) hade gjort att skillnaden i resultat mellan alternativen blivit ännu större, till fördel för alternativ 1. Det är anmärkningsvärt att just Defra inte inkluderat detta, speciellt med tanke på det stora UK NEA projektet där förutsättningarna för att räkna på just sådana aspekter tagits fram.

5.8 Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna?

Utifrån det underlag som lyfts fram i denna rapport verkar analyserna som genomförs i utvärderingarna ha begränsad inverkan på beslutsfattandet. Viktiga faktorer som krävs för att utvärderingar av förslag till policyändringar ska ha inflytande är enligt underlagen krav på högre ambitionsnivåer på utvärderingarna och en bred kunskap hos de som ska genomföra de samhällsekonomiska analyserna, se t.ex. Hockley (2014). Det är också viktigt att analytiker involveras i ett tidigt skede så att de kan bistå beslutsfattare med beskrivningen av olika handlingsalternativ och deras konsekvenser (NAO,2010). IAs bör med andra ord vara en naturlig del av policyutvecklingen (NAO,2010). Som ett exempel har Defra på eget initiativ sett till att processen för att genomföra IAs är i linje med processen för policyutformande för att de ska vara sammankopplade. De har också infört en ”prestationsindikator” för att följa resultatet av detta (NAO, 2010).

6 SUMMERING

Den här kartläggningen har genomförts för att ge kunskap om andra länders arbete med samhällsekonomisk analys och dra lärdomar om vad som krävs för att analyser ska få större genomslag i beslut i Sverige.

Genomgången visar att samhällsekonomiska analyser genomförs regelbundet både i Storbritannien och USA. Detta beror delvis på att länderna har långa traditioner av att genomföra miljövärderingar, god tillgång på data som underlag för värdering och genomarbetade vägledningar. Därutöver finns det i båda länderna system för att genomföra samhällsekonomiska analyser vid utvärderingar av vissa typer av beslut. I USA finns det lagkrav på att departement och myndigheter (däribland miljöskyddsmyndigheten) ska utföra en Regulatory Impact Analysis (RIA) vid regelgivning där kostnader och nyttor av förslaget värderas. I Storbritannien ska en Impact Assessment (IA) genomföras av reglerande policys, vilken också innehåller värdering av kostnader och nyttor, men det har inte framgått av underlagen om det är ett lagkrav eller inte. I USA gäller att om förslaget inte förväntas vara samhällsekonomiskt lönsamt ska det inte genomföras. I Storbritannien gäller istället att ingen reglering ska införas utan att det först utvärderats ordentligt. För att säkerställa att kraven efterföljs och för att säkra kvaliteten på utvärderingarna finns omfattande granskningsprocesser i båda länderna. Systemen för samhällsekonomisk analys vid beslut innebär ökad struktur och tydliga ramverk för beslutsprocessen genom exempelvis ett antal givna steg som ska genomföras. Kraven på att kommunicera beslutsprocessen till intressenter och allmänheten samt att öppna upp beslutsfattandet för opinion och granskning ger ökad transparens.

Underlagen visar emellertid att även i Storbritannien och USA, som har lagstiftning på plats, genomarbetade vägledningar och robusta granskningsprocesser, finns det brister vad gäller genomförande och genomslag. Möjliga orsaker till detta som diskuteras i litteraturen är att utvärderingarna ofta genomförs i ett sent skede av beslutsprocessen eller för att berättiga ett redan taget beslut, hänsynstaganden gentemot intressegrupper eller politiska åsikter väger tyngre än analysens resultat samt att kompetens eller resurser saknas för att uppnå den kvalitet som är önskvärd på utvärderingen.

RIA och IA påminner om en samhällsekonomisk konsekvensanalys enligt Naturvårdsverket (2003) och utgörs huvudsakligen av en identifiering och värdering av effekter samt en fördelningsanalys. Den analysmetod som används i utvärderingsarbetet är kostnads-nyttoanalys. De allra flesta utvärderingar görs *ex ante*. Det är inte helt uppenbart hur RIA och IA kan kategoriseras utifrån Söderholms (2014) indelning i figur 1. Utvärderingarna görs för att utvärdera regleringar, vilket är en typ av styrmedel, men tonvikten verkar ligga på analys av kostnader och nyttor (dvs. åtgärdsanalys). Den exakta fördelningen mellan åtgärds- och styrmedelsanalys är svår att bedöma utan en närmare granskning av enskilda RIAs och IAs.

7 FÖRSLAG TILL FORTSATT ARBETE

Kartläggningen har försökt att besvara de frågor som listades i kapitel 2 för att få en bild av hur länderna arbetar med samhällsekonomisk analys. Medan vissa av frågorna har varit lättare att besvara – t.ex. ”Vilka vägledningar finns?” och ”Hur har man organiserat ansvar och uppdrag?” – är det tydligt att svaren på andra frågor har varit mer svårfångade – t.ex. ”Hur påverkar analyserna politiken?” och ”Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna?”. Kartläggningen är inte omfattande nog för att dra entydiga slutsatser kring varje fråga, utan är endast ett första underlag för vidare fördjupningar. För att få en bättre uppfattning om de mer svårfångade svaren skulle intervjuer med sakkunniga personer i respektive land vara värdefulla. Dessa skulle kunna bidra med ytterligare nyanser och för att öka förståelsen kring arbetet med samhällsekonomisk analys. En sådan djupdykning bör också innehålla granskningar av enskilda utvärderingar och vägledningar. En fördjupad analys av vägledningarnas innehåll finns på förslag inför en planerad workshop våren 2017 på Naturvårdsverket.

Andra områden som behöver kartläggas vidare är hur ekonomiska styrmedel (t.ex. skatter) utvärderas och hur arbetet med *ex post* utvärderingar ser ut. Dessutom vore det värdefullt att undersöka hur formuleringar såsom *oproportionellt stora negativa effekter*, *signifikanta regleringsförslag* eller *orimligt utifrån omständigheterna* tolkas och bedöms i USA och Storbritannien. Detta skulle kunna ge kunskap om hur sådana formuleringar kan hanteras vid utvecklandet av Naturvårdsverkets nya vägledning.

Skillnaderna i tillvägagångssätt för att väga ihop monetariserade och icke-monetariserade effekter skulle kunna vara ett ämne för fortsatt arbete. I Storbritannien används multikriterieanalys i de fall inte samtliga effekter går att värdera monetärt som ett sätt att väga in dessa effekter i analysen. Detta sker då på effekter inom den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling. I Sverige tillämpas ibland multikriterieanalys som en metod för hållbarhetsbedömning, där ytterligare effekter inom de socio-kulturella och ekologiska områdena vägs samman med effekter inom den ekonomiska dimensionen genom ett poängsystem (se Rosen m.fl., 2015).

För Sveriges del kan det vara intressant att undersöka vad ett oberoende kontrollorgan som granskar utvärderingarna under pågående arbete, såsom i USA och Storbritannien, skulle få för effekt på beslut och på kvaliteten på utvärderingarna. Kraven på utvärderingar i USA gäller endast vissa typer av beslut (sekundär lagstiftning) och vissa typer av myndigheter. Det kan därför finnas anledning att analysera om ett svenskt system som omfattar många olika typer av beslut och myndigheter kan leda till större genomslag. Ett förslag som tagits upp i litteraturen för att förbättra genomslaget är att införa ett organ som ansvarar för genomförandet av utvärderingarna för att minska eventuell snedvridning som kan uppkomma när myndigheter utvärderar egna beslut. Det kan också finnas behov av

att identifiera eventuella luckor som finns i Sverige vad gäller vägledningar och stöddokument samt tillgång till miljöekonomiska data.

REFERENSER

- Atkinson, G., Mourato, S., 2008. Environmental cost–benefit analysis. *Annual Review of Environment and Resources* 33, 317–344.
- Beder, S., 2006. *Environmental Principles and Policies: An Interdisciplinary Introduction*. University of New South Wales Press Ltd.
- BEIS, 2013. *Better Regulation Framework Manual - Practical Guidance for UK Government Officials*. Tillgänglig vid
<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf>
- BIS (Department for Business Innovation and Skills), 2010. “IA Guidance. Version 1.0.”. Tillgänglig vid
<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.web.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/10-898-impact-assessment-guidance.pdf>>
- Business Roundtable, 2014. *Using Cost-Benefit Analysis To Craft Smart Regulation - A Primer and Key Considerations for Congress and Federal Agencies*.
- Cecot, C., Hahn, R., Renda, A., Schrefler, L., 2008. An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU. *Regulation & Governance* 2:4, 405–424.
- Copeland, C.W., 2013. *Economic Analysis and Independent Regulatory Agencies*. Draft Outline.
- Cornell University, 2017. *RegulationRoom*. What is rulemaking? Tillgänglig vid
<<http://regulationroom.org/learn/what-rulemaking>>
- Department on Energy & Climate Change, 2015a. *Valuation of energy use and greenhouse gas (GHG) emissions: Supplementary Green Book guidance*
- Department on Energy & Climate Change, 2015b. *IAG spreadsheet tool for valuing changes in greenhouse gas emissions*. Tillgänglig vid
<<https://www.gov.uk/government/publications/valuation-of-energy-use-and-greenhouse-gas-emissions-for-appraisal>>
- Department of the Environment and the Regions, 1997. *Experience with the ‘Policy Appraisal and the Environment’ Initiative*, London
- Defra, 2012. *Accounting for environmental impacts: Supplementary Green Book guidance*
- Defra, 2014. *Impact Assessment: Plastic Carrier Bags Charge*
- Eftec, 2009. *Valuing Environmental Impacts: Practical Guidelines for the Use of Value Transfer in Policy and Project Appraisal*. Tillgänglig vid
<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/182376/vt-guidelines.pdf>

- Enveco, 2016. Kartläggning av samhällsekonomiska analyser inom miljöområdet. Enveco rapport 2016:1.
- Environment Agency, 2010. Flood and Coastal Erosion Risk Management appraisal guidance. Tillgänglig vid
<www.gov.uk/government/publications/flood-and-coastal-erosion-risk-management-appraisal-guidance>
- Environment Agency, 2013. Water Appraisal Guidance; Assessing Costs and Benefits for River Basin Management Planning. Tillgänglig vid
<<http://www.ecrr.org/Portals/27/Publications/Water%20Appraisal%20Guidance.pdf>>
- Flynn, S.I., 2015. Cost Benefit Analysis: Decision Making in the Public Sector. Research Starters: Business 6p.
- Government UK, 2016a. Better Regulation Commission. About us. Tillgänglig vid
<https://web.archive.org/web/20061013175118/http://www.brc.gov.uk/about_us>
- Government UK, 2016b. UK Impact Assessments. Tillgänglig vid
<<http://www.legislation.gov.uk/ukia>>
- Hahn, R.W., Dudley, P., 2007. How Well Does the Government Do Cost–Benefit Analysis? Review of Environmental Economics and Policy, 1(2): 192–211.
- Hahn, R.W., Tetlock, P.C., 2008. Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions? Journal of Economic Perspectives. 22:1, 67–84.
- Hanley, N., 2001. Cost–benefit analysis and environmental policymaking. Environment and Planning C: Government and Policy 19, 103–118.
- Hardarson, M., Hardarson, P., 2001. The Economic Value of the Environment. Köpenhamn, Nordiska ministerrådet.
- HM Treasury, 2003. The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government (The Stationery Office, London).
- HM Treasury, 2011. Magenta Book: Guidance for evaluation (The Stationery Office, London).
- Hockley, N., 2014. The use and influence of cost–benefit analysis: a venue for integrating ecosystem knowledge in decision making” Environment and Planning C: Government and Policy 32, 283–300.
- Hufschmidt, M.M., 2000. Benefit-Cost Analysis: 1933-1985. Journal of Contemporary Water Research and Education 116 (2000).
- Jones, H., Domingos, T., Moura, F., Sussman, J. 2013. Transport infrastructure evaluation using cost-benefit analysis: improvements to valuing the asset through residual value - a case study. Engineering Systems Division, working paper. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

- Krström, B. & Bonta Bergman, M. 2014. Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt – en vägledning. Rapport 6628, Naturvårdsverket, Stockholm.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and human well being. Island Press. Washington DC.
- Morgenstern, R. D., 1997. Economic Analyses at EPA: Assessing Regulatory Impact. Resources for the future, New York.
- NAO (National Audit Office), 2010. Assessing the Impact of Proposed New Policies. London. Tillgänglig vid <www.nao.org.uk/impact-assessments-2010>
- NAO, 2013. Evaluation in government. Report by the National Audit Office. Tillgänglig vid <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf>
- Naturvårdsverket, 2003. Konsekvensanalys steg för steg: handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Navrud, S., Pruckner, G.J., 1997. Environmental Valuation – To Use or Not to Use? A Comparative Study of the United States and Europe. Environmental and Resource Economics 10: 1–26. Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- Nyborg, K., 1996. Environmental Valuation, Cost-Benefit Analysis and Policy Making: A Survey. Documents 96/12, Statistics Norway.
- OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs), 2011. Regulatory Impact Analysis: A Primer.
- OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs), 2016. Regulatory Review. Review Counts. Tillgänglig vid <<https://www.reginfo.gov/public/do/eoCountsSearchInit?action=init>>
- OMB (Office of Management and Budget), 2003. Circular A-4.
- OMB (Office of Management and Budget) 2010. 2010 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities.
- Pearce, D., 1998. Cost–benefit analysis and environmental policy. Oxford Review of Economic Policy 14, 84–100.
- Pearce, D., Atkinson, G., Mourato, S., 2006. Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments. OECD Publishing, Paris.
- Productive Seas Evidence Group, 2015. Social and Economic Assessment Requirements for Development Projects Affecting the Marine Environment. Tillgänglig vid <http://www.gov.scot/Resource/0046/00467340.pdf>
- Pädam, S., K. Carlsson, J. Farelus, och U. Isberg (2013). *Kartläggning och granskning av samhälls-ekonomiska analyser inom miljömålsområdet*, WSP Analys & Strategi, Stockholm.

- Quah, E., Toh, R., 2012. Cost-Benefit Analysis: Cases and Materials. Routledge, Abingdon.
- Renda, A., 2006. Impact assessment in the EU: The state of the art and the art of the state. Center for European Policy Studies, Brussels.
- Rosén, L., Back, P-E., Söderqvist, T., Norrman, J., Brinkhoff, P., Norberg, T., Volchko, Y., Norin, M., Bergknut, M., Döberl, G., 2015. SCORE: A Novel Multi-Criteria Decision Analysis Approach to Assess the Sustainability of Contaminated Land Remediation. *Science of the Total Environment* 511, 621-638.
- Russel, D., Turnpenny, J., 2009. The politics of sustainable development in UK government: what role for integrated policy appraisal. *Environment and Planning C: Government and Policy* 27, 340-354.
- Seai, 2011. Good Practice Wind: Thematic Case Study Drafts. Case Study theme 16 – Undertaking Socio-Economic Impact Assessment. Tillgänglig vid <http://www.seai.ie/Renewables/Wind_Energy/Good_Practice_Wind/TCS_16_Socio-Economic_Impact_Assessment.pdf>
- Shapiro, S., Morrall, J. F. 2012. The triumph of regulatory politics: Benefit–cost analysis and political salience. *Regulation & Governance* 6, 189–206.
- Söderholm, P. (2014). *En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljömålsområdet*, Rapport på uppdrag av Naturvårdsverket, Enheten för nationalekonomi, Luleå tekniska universitet.
- Tillväxtverket, 2016. Vägledning för konsekvensutredning vid regelgivning. Tillgänglig vid <<https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/guider-och-vagledningar/vagledning/2016-06-16-vagledning-for-konsekvensutredning-vid-regelgivning.html>>
- Turner, R.K., 2007. Limits to CBA in UK and European environmental policy: retrospects and future prospects” *Environmental and Resource Economics* 37, 253–269.
- Turnpenny, J., Russel, D., Jordan, A., 2014. The challenge of embedding an ecosystems service approach: patterns of knowledge utilisation in public policy appraisal. *Environment and Planning C: Government and Policy* 32, 247–262.
- UK NEA (UK National Ecosystem Assessment), 2014. UK National Ecosystem Assessment Follow-on – synthesis of key findings. United Nations Environment Programme World Conservation Maintaining Centre, Cambridge.
- USEPA (United States Environmental Protection Agency), 2000. Guidelines for Performing Regulatory Impact Analyses. Washington DC, USEPA.
- USEPA (United States Environmental Protection Agency), 2010. Guidelines for Performing Regulatory Impact Analyses. Washington DC, USEPA.
- Weatherill, S., 2007. Better Regulation. Hart Publishing, Oregon.

Research, consulting and teaching for a sustainable future

Anthesis Enveco is well-established in the environmental economics research community. We offer analysis, research, education and training in environmental economics and ecological economics. Our clients are in the private, non-profit and public sectors. We are located in Stockholm and Göteborg but work nationwide as well as internationally.

Anthesis Enveco AB

Måsholmstorget 3, SE-127 48 Skärholmen
Kyrkogatan 30, SE-411 15 Göteborg

www.enveco.se